

政府绩效预算管理 改革研究

王进杰 著

 中国财政经济出版社

010016655

政府绩效预算管理改革研究

王进杰 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效预算管理改革研究 / 王进杰著. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-5095-1539-6

I. 政… II. 王… III. 国家预算-体制改革-研究-中国
IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 054582 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 黄亚青

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 19.5 印张 272 000 字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1000 定价: 33.00 元

ISBN 978-7-5095-1539-6/F·1334

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

A decorative graphic featuring a large, stylized Chinese character '序' (Xù) in the center. To its right, the letters 'XU' are displayed in a serif font. Below the character and letters, there is a horizontal band with a subtle, swirling pattern. The entire graphic is set against a light gray background with a fine, grid-like texture.

序

XU

1994年分税制改革实施以来，财政部门经过15年不懈努力和探索，财政汲取资源能力、宏观调控能力、配置资源能力、调节收入分配能力大大增强，向建立稳固、强大和可持续的财政目标不断接近。15年间，财政部门先后实施了部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线和现代会计制度等各项制度改革，至2004年十六届三中全会召开之际，基本搭建了适应社会主义市场经济条件的公共财政框架。为进一步深化财政体制改革，党中央、国务院在《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出了深化预算管理制度改革，改革预算编制制度，完善预算编制、执行的制衡机制，加强审计监督，建立预算绩效评价体系等要求。党的十七大报告在财税体制改革中再次要求深化预算管理制度改革，强化预算管理和监督。

近些年，各级财政部门围绕进一步深化预算管理制度改革做了大量探索性的试点工作，财政理论研究人员针对进一步深化预算管理制度改革也做了大量研究工作。随着预算管理制度改革的不断深化，预

算管理研究的不断深入，绩效预算管理成为预算管理改革推进过程中需要破解的一个重要命题。全面、系统、深入地研究绩效预算管理成为预算管理改革进程中的一个重要任务。改革推进，理论先行。我国 30 年改革成功的一个重要经验就是：在改革全面推进之前，必须对此项改革有深入的研究和理论的支撑。因此，研究绩效预算管理对当前及今后一段时间的公共财政体制完善、预算管理体制改革的重大意义。

研究绩效预算管理，首先应该界定绩效预算的概念。许多研究者认为，以结果为导向的预算就是绩效预算。如果全面分析预算管理，可以发现预算管理本身包括财政投入、生产（公共物品和服务提供）、产出和结果四个环节。投入阶段，绩效主要是指资源节约或成本控制；生产环节，指提供公共物品和公共服务的过程，绩效主要强调技术效率；产出阶段，绩效关注经济效率和经济有效性；结果阶段，绩效强调财政支出对政府政策的合意性。因此，针对预算管理不同阶段实施的绩效管理，都可称作绩效预算管理。

我国传统的预算管理，通过细化预算编制科目，加强预算执行监督、应用信息化管理平台等手段，实现财政资源总额控制、节约财政资源、提高技术效率等目标，但对财政资源的政策响应程度、财政支出目标的合意程度、财政资金价值等目标关注程度不够。实际上，我们 10 余年来所推进的各项改革举措都取得了不同的财政绩效。按照世界银行对预算管理阶段的划分及绩效的多维定义，条目预算阶段追求节约和技术效率，项目预算阶段追求经济效率和技术效率，产出预算阶段关注效率和有效性，而结果预算阶段强调效率、有效性和资金价值。现在所讲的绩效预算管理改革，就是在传统条目预算管理的基础上，更多地关注产出、结果以及从投入到结果的全过程，追求财政支出的效率、经济有效性、合意性和财政资金价值。

王进杰同志的《政府绩效预算管理改革研究》正是基于上述观点，全面、系统、深入地研究了绩效预算管理，并提出了我国绩效预算管理

改革推进的四个阶段，对今后我国绩效预算管理改革具有一定的启发作用，对专业研究人员也具有一定的理论借鉴作用。

此为序，希望大家在此研究基础上能够发表更多更好的成果。

叶振鹏

2009年6月5日

目 录

导 言	(1)
一、绩效预算研究的意义	(2)
二、研究思路和内容	(3)
三、研究方法和技术路线	(7)
四、创新之处	(8)
 第 1 章 综 论	(10)
一、政府绩效管理思想沿革	(11)
二、绩效管理的制度基础	(12)
三、政府绩效管理的主要内容和措施	(18)
四、从政府绩效管理到绩效预算	(21)
 第 2 章 绩效预算范畴研究	(25)
一、历史视野中的绩效预算	(25)
二、理论视角下的绩效预算	(34)
三、绩效预算范畴的界定	(41)
 第 3 章 绩效预算编制研究	(46)

一、绩效预算编制模式	(46)
二、编制中期预算框架	(50)
三、控制公共支出总额	(60)
四、优化资源配置	(78)
五、自上而下与自下而上的方法相结合	(91)
六、中国预算编制现状	(93)
七、中国绩效预算编制改革的关键顺序和关键点	(98)
附录 3-1 绩效管理国际比较	(104)
 第 4 章 绩效预算执行研究	(123)
一、绩效预算执行中的控制问题	(124)
二、绩效预算中的绩效合同	(132)
三、引入竞争机制, 强化市场信号	(146)
四、改革公共支出管理实践, 提高支出有效性	(151)
五、中国绩效预算执行进程及现状	(160)
六、中国绩效预算执行改革顺序及关键点	(164)
附录 4-1 为公共融资的物品强化市场信号——国别建议 汇总	(167)
附录 4-2 改革预算管理实践 改善公共支出有效性 ——国别建议汇总	(170)
 第 5 章 绩效预算评价研究	(173)
一、绩效预算评价中的绩效定义	(174)
二、综合性绩效评价体系	(177)
三、绩效预算中绩效指标的设计	(201)
四、绩效预算中项目绩效的评价	(209)
五、中国绩效评价现状	(217)
六、绩效预算评价改革建议	(219)
附录 5-1 美国、加拿大、澳大利亚政府财政绩效评价的 实施概况	(227)
附录 5-2 国际货币基金组织财政透明度良好实践准则 ...	(228)

第 6 章 绩效预算会计研究	(231)
一、收付实现制会计与权责发生制会计	(231)
二、权责发生制政府会计	(235)
三、权责发生制预算	(238)
四、预算管理与会计模式	(243)
五、我国当前预算会计方法分析	(246)
六、会计权责发生制改革的走向	(253)
第 7 章 中国政府绩效预算改革路径选择	(261)
一、绩效预算改革路径及方法	(263)
二、绩效预算改革中应该注意的几个关键问题	(280)
参考文献	(288)
后记	(297)

导 言

1994 年分税制改革实施以来，财政部门经过 10 余年不懈努力和探索，先后实施了部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线和现代会计制度等各项制度改革，至 2004 年十六届三中全会召开之际，基本搭建了适应社会主义市场经济条件的公共财政框架。为进一步深化财政体制改革，党中央、国务院审时度势，在《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出“深化部门预算、国库集中收付、政府采购和收支两条线管理改革。清理和规范行政事业性收费，凡能纳入预算的都要纳入预算管理。改革预算编制制度，完善预算编制、执行的制衡机制，加强审计监督。建立预算绩效评价体系。实行全口径预算管理和对或有负债的有效监管。加强各级人民代表大会对本级政府预算的审查和监督”，为未来若干年的预算管理改革指明了方向。党的十七大报告在财税体制改革中再次提出，深化预算制度改革，强化预算管理和监督。十六届三中全会和十七大对预算管理改革总的精神和指导思想，在于加强财政资源控制，追求预算支出效率。在预算管理中，如何体现这种精神，并前瞻

性地研究预算管理问题是财政理论研究人员和实际工作者应该思考并努力解决的问题。本着这种想法，笔者选择了绩效预算命题，尝试性地进行研究和分析。

一、绩效预算研究的意义

绩效预算是当前预算改革阶段比较关注的问题，也是转变政府职能和深化行政管理体制急需配套的改革措施；同时，绩效预算作为法学、政治学、管理学和经济学等学科的交叉研究领域，其理论突破对几大学科的发展都意义重大，其研究的现实和理论意义具体如下：

（一）现实意义

政府绩效预算管理改革研究有以下现实意义：第一，有利于深化政府行政机构改革，加快政府职能转变。在实行绩效预算框架下，政府部门获得预算资金与其制定的业绩指标有着直接而紧密的联系。这就增强了政府部门使用预算资金的责任感，从而有助于政府行政机构改革。第二，绩效预算改革研究有助于推进公共财政改革与发展。预算作为财政中心业务，其作用直接决定着政府作用的发挥和财政职能的体现，绩效预算改革成功与否对于公共财政改革与发展至关重要，特别是对于推动部门预算改革、国库集中收付改革以及会计制度改革，意义重大。第三，绩效预算改革研究有助于协调部门改革与发展。实施绩效预算，财政部门按照各项事业发展计划的轻重缓急和预算执行效果来安排部门预算，在资金紧张的情况下，财政可以将有限的资源安排到国家最需要、资金使用效率最高的领域，有利于实现国家整体战略的目标和实现资源优化配置的目的。

（二）理论意义

绩效预算研究有以下理论意义：第一，有助于公共财政理论的完善。公共财政核心在于研究公共品的生产和提供，绝大多数公共品由

于其内在特性使得市场机制失灵，以往对于政府公共品提供比较注重前期投入，或者注重过程控制，不注重结果评价，而绩效预算研究将市场私人品的供给机制引入到公共部门，对公共部门经济学及公共财政理论的完善将起到较大的推动作用。第二，有助于公共行政管理学的发展。财政作为政府履行“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”的财力保障，其理论发展进程直接决定着公共行政管理理论的发展，而绩效预算研究将新管理学的理念应用到政府预算管理中，对目标管理理论（MBO）、总体质量管理（TQM）、管理机构瘦身理论以及定点穿越理论都是一种应用和发展。第三，发展了转型经济学和发展经济学。中国是最大的发展中国家和转型国家，其经济理论的发展和突破对于发展经济学和转型经济学的完善作用显著，而绩效预算研究必将改变转型与发展中国家政府行为方式，优化政府资源配置，实现转型与发展中国家政府作用的“归位”，从这个意义上说中国绩效预算改革研究作为发展中国家和转型国家经济理论实践，必将推动经济学理论的发展。

二、研究思路和内容

预算改革进程是制度变迁的过程，制度变迁的本质特性是渐进和连续，任何离散和跳跃都会损害制度本身的稳定和持续，预算改革同样如此，其百年历史一再表明规律是不容人类理性来践踏的。从早期条目预算追求节约和技术效率，到项目预算开始关注技术效率和经济效率，现在 OECD 国家正在实施的产出预算强调效率和有效性，而绩效预算的最终阶段（结果预算）致力于实现资金价值，也就是从成本到结果的综合绩效管理，绩效预算呈现了不同阶段和形态，正是绩效预算不同阶段和形态构成了绩效预算改革的规律和内容。同时，预算本身是人类民主思想的产物，是通过制度构建保证人类的自由不被侵犯的伟大举措，其法律属性伴随着预算的诞生和发展，绩效预算研究在组织层面注重立法、行政和司法机构的权力配置和边界界定，这

对于保证改革的顺利推进必不可少；预算制定过程不是完全理性的产物，预算决策的完全理性论不能说明管理实践中的诸多问题，而渐进和妥协理论在解释预算制定和执行中非常具有说明力，因此，预算作为政治利益集团的博弈过程，在改革中对不同利益集团利益的尊重和调整尤为必要；最后，预算改革还是一个经济问题，改革的收益如果不能大于成本，那么改革就没有现实的动力。基于以上想法和思路，本书逻辑基础和理论根源来源于以下几个命题：

命题一：绩效预算范畴是一个历史、动态的和多层次的范畴，绩效预算改革同样是一个渐进、连续和动态的过程；

命题二：绩效预算不仅仅是一个经济问题，而是经济、政治、社会和法律等多个领域的交叉性问题，因此，在绩效预算改革进程中，必须注意各种因素综合作用；

命题三：绩效预算本身由不同的环节和内容组成，保证各个环节改革的协调发展是改革成功与否的关键；

命题四：发展和转型的两大特征决定了我国政府绩效预算改革必须立足于预算改革的实践和改革的本质需求。

第一章（逻辑起点）：由于绩效预算是政府绩效管理中的一个环节和工具，因此，研究绩效预算必须从政府绩效管理开始，从而在政府绩效管理的整体框架下，找到绩效预算的基本坐标定位。

第二章（逻辑发展一）：绩效预算改革根植于政府绩效管理的需要，那么下边的问题是：绩效预算是什么，具体包括哪些特性和内容。任何一个范畴的界定要考虑历史的、理论的和经验的分析，绩效预算范畴同样要考虑这三个方面。本书认为第一层面上绩效预算是一种新式预算理念，是在现有法律框架和政治程序下，利用预算追求财政管理效率、效果和有效性的理念。第二层面上绩效预算是一种模式，以实现财政资源宏观控制、优化财政资源结构配置、高效率 and 有效使用财政资源的目标为导向，以项目成本衡量为基础，以业绩评估为核心，以绩效分配为依据的一种预算模式。第三层面上，绩效预算是方法论的问题，即是多学科理论创新的制度载体，例如新公共管理学中管理上的适度分权、责任机制、结果为本、顾客导向和市场机

制，政治学中的理性计划和渐进调整决策，经济学中减少委托代理关系和制度交易成本、合理利用利益主体的博弈关系、产权理论中的清晰产权激励等方法和工具，为实现第一层面的绩效预算理念和第二层面的模式提供支持。因此，第三层面可以说是工具、方法和手段的集合与创新。第四层面是考虑不同层面的绩效含义，对不同阶段绩效预算给予界定，条目预算阶段追求节约和技术效率，项目预算阶段追求经济效率和技术效率，产出预算阶段关注效率和有效性，而结果预算阶段强调效率、有效性和资金价值。

第三章（逻辑发展二）：对绩效预算范畴界定后，自然要研究分析绩效预算编制功能。预算编制是预算管理中的一个重要环节，也是实现预算功能的一个重要工具。绩效预算编制与传统的预算编制相比，更强调财政总额的控制、财政分配中项目对政策的响应性以及财政资源分配中的协调与制约，因此，绩效预算编制是充分考虑预算的法律属性、政治属性、经济属性和管理属性基础上的财政资源分配计划和财政资源控制管理方法。本章主要从绩效预算编制模式、中期预算框架、财政总额控制、财政资源分配优化、自上而下和自下而上几个方面进行了研究，并分析了我国当前预算发展的阶段和问题，最后对中国绩效预算编制改革路径和关键点进行了尝试性的探索。

第四章（逻辑发展三）：预算执行是利用现有资源贯彻执行预算编制政策的阶段。在绩效预算执行阶段同样要求关注预算的三项基本职能：稳定宏观经济运行；优化资源配置；提高资源利用效率和效果。同时，作为绩效预算编制职能的延续，预算执行还必须落实预算编制的控制公共资源、制定未来资源配置计划和管理资源的功能^①。绩效预算管理从资源配置的宏观绩效、分配绩效和使用的效率和有效性三个方面关注预算绩效，但在执行阶段更偏重于部门层次的分配绩效和资源使用的效率、有效性。按照预算执行的一般要求，绩效预算执行研究也必须关注以下四个方面：（1）确保依照财政政策法令赋

^① [美] 孙克姆·霍姆斯主编：《公共支出管理手册》，经济管理出版社，2002年，第1页。

予的权限执行预算；（2）预算执行能适应宏观经济的变化；（3）解决预算执行过程中的问题；（4）高效率 and 有效的管理资源的采购和使用。

第五章（逻辑发展四）：绩效预算评价是绩效预算管理中的重要环节，如果没有良好的绩效评价，那么绩效管理和绩效预算改革的目的就难以达到，因为绩效预算的两个本质特性是责任和透明，如果绩效评价不能区分绩效优劣，就无法奖优惩劣。绩效评价包括两个层面：一个层面是对绩效预算体系本身的评价，因为在绩效预算的定义中强调绩效预算的绩效不仅仅是资源使用过程中的效率和有效性，它包括三个方面：财政资源的宏观控制、财政资源的结构配置、财政资源使用的效率和有效性，因此，在对绩效预算评价中，首先需要对绩效预算的整体有一个评价；第二个层面是对预算绩效的评价，也就是我们平常所说的绩效评价。本章中我们从六个方面进行分析说明：第一，对绩效预算中的绩效定义进行分析和界定，由于绩效概念和范畴的不同，绩效评价的内容也不尽相同；第二，基于不同绩效概念的界定和绩效管理的有关内容，说明建立综合性绩效评价框架的内容；第三，介绍绩效预算评价的有关内容；第四，说明预算绩效评价指标体系的设计；第五，分析中国绩效评价的现状；第六，对中国绩效评价的改革进程给出一些建议。

第六章（逻辑发展五）：绩效预算评价之后，应该选择绩效监督或审计。由于绩效预算本身的特殊性，在预算执行中对控制和监督进行了研究，如果在执行中不涉及控制和监督，绩效预算的责任机制就无法在执行中得以体现，也就偏离了绩效预算执行的根本要求，因此，本书中将绩效预算监督融于编制、执行和评价之中。在预算研究中，会计制度作为基础性因素，对预算数据影响甚大，同时不同会计制度的选择对于衡量政府活动成本、清晰界定单位责任以及获取预算绩效意义重大，因此，本章中对会计制度进行了研究，并指出从收付实现制到权责发生制要经历五个阶段：完全收付实现制、修正收付实现制、修正权责发生制、完全权责发生制，最后扩展到预算和政府会计范围。

第七章（逻辑终点）：根据绩效预算编制、执行、评价和会计改革阶段，最后将中国绩效预算改革界定为四个阶段：阶段一，强化条目预算编制，完善预算执行外部控制，以节约性为目标积极推行预算评价，构建收付实现制的会计基础，最终实现财政资源控制的绩效收益；阶段二，实施项目预算编制，强化预算执行内部控制，以技术效率和经济效率为目标进行预算评价，实行修正的收付实现制会计，最终在实现财政资源控制的基础上，获取项目的效率收益；阶段三，预算编制从项目预算到产出预算，预算执行从内部控制阶段到管理责任阶段，同时强化市场信号和用户选择机制，实施修正的权责发生制会计，最终实现预算的经济性、效率性和有效性；阶段四，从产出预算发展到结果预算，同时强化绩效预算的责任管理机制，并实施完全的权责发生制会计，最终实现预算的资金价值（从成本到结果的全方位绩效）。

三、研究方法和技术路线

（一）拟采取的研究方法

第一，经验分析与规范分析相结合。规范的静态分析方法主要是解决应有意义上的命题，可以为政府支出绩效研究树立判断标杆，使实际工作者可以据此进行预算决策和制度安排；经验分析方法主要进行客观的动态描述和分析研究业已存在的现象，主要解决实施意义上的问题。二者从不同角度研究同一问题，进而形成互为补充的研究范式。

第二，制度分析与博弈分析方法。制度提供了人类相互影响的框架，这一框架约束了人们的选择，人的行为方式是制度的函数。本书拟从制度的角度分析政府支出预算机制的运行，进而提出以制度创新来实现政府支出绩效。博弈分析方法是研究决策者在某种竞争过程中，当最终的结果无法由自己来控制而主要是要看其他参与人选择的

策略而定时，个人为了取得最佳结果而应采取何种策略的数学理论和方法。委托代理理论是非对称信息下的博弈分析方法。本书在政府预算运行决策的分析中，运用博弈论的分析方法来研究政府支出机构之间、政府支出机构与预算部门之间以及中央与地方政府之间展开的非合作博弈，期望为解决非合作冲突提供一套制度装置，以规范相互间的行为。同时，运用委托代理理论来分析公众与政府之间的委托代理关系，期望通过构建一种监督制衡机制，解决代理人问题，提高政府支出绩效，更好地维护公共利益。

第三，国外研究成果和国情相结合的分析方法。他山之石，可以攻玉。本书在梳理国外研究成果的基础上，对国外政府绩效预算管理研究方面的一些成果，如一些基本的理论和分析框架以及一些实际运作的模式等，科学地加以借鉴和利用。

（二）技术路线

基于公共部门经济学、新管理学、政治学和法学理论，分析在政府职能转换、经济增长方式变化、市场调控和管理模式改革的背景下推行绩效预算的必要性和可行性，之后研究预算编制、预算执行和预算评价，从绩效管理角度对政府流程进行再造，并借鉴国际绩效预算改革经验，为中国绩效预算改革设计路径。

每一部分研究中，笔者在关注理论研究的同时，更加注意政策层面的因素，为我国绩效预算编制、执行、评价、会计以及综合改革分别设计了改革路径和步骤。

四、创新之处

本书是比较系统和全面研究绩效预算的尝试，全面梳理了绩效预算的现有定义，搭建了绩效预算的分析框架，并研究了绩效预算的几个关键性问题，重点创新在以下几个方面：

第一，本书在研究绩效预算中不是就预算谈预算，而是将预算放